

//tencia No. 93

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

Montevideo, veinte de abril de dos mil quince

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados "P., I. C/ ESTADO - PODER LEGISLATIVO Y OTRO. DAÑOS Y PERJUICIOS. CASACIÓN", IUE: 2-15343/2011, venidos a conocimiento de esta Corporación, por mérito al recurso de casación interpuesto por el representante del Estado - Poder Legislativo - contra la Sentencia Definitiva DFA 0004-000185/2014 SEF 0004-000029/2014 dictada en segunda instancia el 7 de abril de 2014 por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to. Turno.

RESULTANDO:

1º) Que por la referida decisión el Tribunal falló: *"Revócase parcialmente la sentencia apelada y condénase al Estado persona jurídica mayor, a pagar a la actora, como indemnización de daños derivados de responsabilidad por acto legislativo, la suma de \$200.000 (pesos uruguayos doscientos mil) más reajuste e intereses, por daño extrapatrimonial y la cantidad a liquidar por la vía del artículo 378 del Código General del Proceso, por lucro cesante, sobre las bases establecidas en el Considerando VI de este pronunciamiento computándose reajuste e intereses del modo indicado en el mismo Considerando para cada uno de esos rubros; sin especial condena en costas ni costos del segundo grado..."* (fs.

388/405).

Por su parte, el pronunciamiento de primer grado, emanado del -Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 1er. Turno se desestimó integralmente la demanda formulada. Las costas y los costos en el orden causado (fs. 343/363).

2º) A fs. 409 el representante del Estado- Poder Legislativo interpuso recurso de casación, y luego de fundar la procedencia del medio impugnativo señaló en síntesis:

- No es correcto afirmar que la actuación de la Comisión fue acorde a la ley. Por el contrario, el motivo del rechazo de la solicitud relevado por la propia sentencia, se basó en un requisito que no exige la ley. En todo caso, la Comisión actuó de acuerdo a los criterios fijados por ella misma, a lo cual estaba habilitada.

- Se quiebra por lo tanto cualquier teórico nexo causal entre la ley y el supuesto daño. A consecuencia, jamás puede hablarse de un daño directo, causado directamente por la ley, ya que por el contrario, la Ley no provocó el daño. La propia actora participa de este entendimiento, quien en la demanda criticó el criterio expresando que en su concepto es suficiente prueba de la competencia notoria el haber cursado sus estudios y haber obtenido el título de

Psicóloga en el Instituto de Psicología del Uruguay.

- Se esta de acuerdo con la crítica efectuada por la actora en el sentido de que la Comisión no habría tenido en cuenta la experiencia profesional de la promotora, en particular, su experiencia profesional en Venezuela y que fue acreditada por la misma. La Comisión habría caído en el error de entender que la única forma de ejercer la psicología es la "clínica", criterios adoptados por la Comisión que nada tienen que ver con la ley, la cual se limitó a establecer un concepto indeterminado: la competencia notoria.

- La ley no dice que la única competencia notoria sea la experiencia clínica. La ley no dice que la única competencia notoria sea la adquirida en el país. Eso lo dijo la Comisión. Si la Comisión erró en la fijación de criterios, nada tiene que ver la ley con la falla ni con el supuesto daño. Siendo conceptos extraños no contenidos en la ley, va de suyo que no existe nexo causal alguno entre el supuesto daño y el acto legislativo.

- Sin perjuicio de la autonomía técnica amplísima de la Comisión, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto Reglamentario No. 361/002 de la ley, que brindó las pautas definitorias de la competencia. Fue así que el artículo 5 fijó los siguientes parámetros: "A los efectos previstos en la ley se entenderá por competencia notoria la posesión de un nivel de conocimiento y de competencia compatible con el desempeño de actividades en las áreas de

competencia profesional de Psicólogo por ejemplo laborales, educativas, que involucren a la salud pública y privada, de investigación o producción de conocimiento". Es decir, ni siquiera el Decreto Reglamentario estableció los inexistentes requisitos que la sentencia le hace decir a la ley.

- El Poder Legislativo legisló creando un concepto indeterminado del cual no surge ni remotamente lo que la sentencia interpreta, concepto indeterminado que se llena con los requisitos que establece la Comisión Especial integrada por todos los sectores público, privado y Poder Ejecutivo, así como con la Reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo.

- Si es que se entiende que existe el supuesto daño, es dicha Comisión la que fijó los criterios que llevaron al rechazo de la solicitud de la actora, no fue la ley.

- No es correcto lo señalado en la sentencia acerca del "sacrificio excepcional exigido por la ley" a determinadas personas al no brindarles la oportunidad de reunir las exigencias legales en plazo razonable.

- Además de como ya se dijo, de que la denegatoria de la habilitación de la parte actora no fue por imprevisión de la ley; la ley previó dos mecanismos diferentes que abarcan todas las situaciones posibles: el mecanismo de la habilitación del título ante la Comisión

Especial (art. 3) y el mecanismo de solicitar el reconocimiento "total o parcial" de los estudios ante la Universidad de la República o Institutos terciarios habilitados por el Estado.

- La sentencia omitió considerar que existe el mecanismo del reconocimiento total o parcial de los estudios ante la Universidad. Mecanismo que la actora no utilizó y que no exige requisito alguno salvo haber cursado los estudios pertinentes. Ambos mecanismos son compatibles, no son excluyentes.

- Todos los integrantes de la categoría de psicólogos con "título diferente", son tratados en forma igual. La ley cumple con los requisitos en cuanto a la categoría para la cual legisla: la razonabilidad de la causa de la distinción y su objetividad; la legitimidad del fin perseguido; la proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios utilizados. Todos los individuos de la categoría fueron tratados en forma igual.

- Para el caso erróneo que se entendiera algo contrario a lo consignado anteriormente, se controvierten los montos condenados. El daño moral deberá abatirse sensiblemente. El lucro cesante en lo que refiere al número de pacientes por semana, no existe prueba en autos de que la parte actora los tuviere. No se ha aportado una sola factura, talonario de recibos, esto es, ninguna documentación de la que normalmente se emite y con la que

se cuenta cuando un profesional percibe ingresos.

- En cuanto a los ingresos obtenidos bajo la relación de dependencia, la prueba aportada por la actora va en contra de la suposición de que la misma fuera a trabajar en La Española durante treinta años. Todos los contratos agregados son a seis meses y "a prueba".

- Finalmente, en relación a los 65 años de edad que fija la sentencia como edad de retiro, siendo la edad jubilatoria de la mujer la de 60 años, no resulta lógico ni acorde a la regla de la experiencia suponer que la misma hubiere seguido trabajando pasada dicha edad.

- En definitiva, solicitó se revoque la sentencia impugnada, desestimándose íntegramente la pretensión contra el Estado-Poder Legislativo. Subsidiariamente, se tenga por impugnada la sentencia en cuanto a montos condenados y parámetros de cálculo fijados por la misma (417 vto.).

3º) Que, conferido traslado, fue evacuado por el representante del M.E.C. A fs. 422 y ss. Quien solicitó se desestime el recurso de casación interpuesto (fs. 425).

4º) La parte actora a fs. 428 y ss. contesta y adhiere al recurso de casación interpuesto por la referida codemandada, indicando en síntesis:

- La Sala aplicó erróneamente

el art. 24 de la Constitución de la República. La sentencia de segunda instancia asumió que el acto administrativo que deniega la habilitación del título de la actora, es legítimo, esto es, se ha dictado conforme a derecho, no advirtiendo al respecto la violación a la regla de derecho que impone el principio de legalidad.

- La denegatoria de la solicitud de habilitación del título de la actora, (acto administrativo dictado por el codemandado M.E.C.), por parte de la Comisión especial, determinó que a la imposibilidad de reunir las exigencias requeridas por la Ley para lograr la habilitación del título -consecuencia directa de la imprevisión del legislador al establecer un límite temporal (a saber, "competencia notoria a la fecha de entrada en vigencia de la ley"), sumó una nueva exigencia (en este caso ilegal e imputable al M.E.C.), a saber, "acreditación de competencia notoria en territorio nacional".

- La actora probó haber trabajado como psicóloga en Venezuela, lo que no fue tomado en cuenta por la Comisión Especial, que decidió en forma ilegal introducir un criterio territorial, que excluiría su habilitación. Prueba de tal injusticia es que el codemandado Ministerio de Educación y Cultura, decide reinstalar la Comisión Especial, para revisar y clarificar los expedientes dudosos, con denegatoria de la habilitación, alegando la necesaria aplicación para estos

casos del criterio de equidad.

- En definitiva solicitó se haga lugar a la adhesión, casando el pronunciamiento impugnado sólo en cuanto liberó de responsabilidad al Poder Ejecutivo, condenando en definitiva a ambos codemandados Poder Legislativo y Poder Ejecutivo (fs. 428-434).

5°) El Tribunal dispuso conceder el recurso de casación interpuesto para ante la Suprema Corte de Justicia, elevándose los autos en la forma de estilo, donde fueron recibidos el día 13 de agosto de 2014 (Cfme. nota de fs. 451).

6°) Conferida vista al Sr. Fiscal de Corte (fs. 452 vto.) en Dictamen No. 03530 aconsejó desestimar la casación y la adhesión a la misma (fs. 454/456 vto.).

7°) Que previo pasaje a estudio, se acordó sentencia en forma legal (Auto No. 1669/2014, a fs. 458).

8°) Atento a que el Sr. Ministro Dr. Julio César Chalar cesó en su cargo el día 5 de noviembre de 2014, y al derecho de abstención concedido al Dr. Ruibal, se procedió a la correspondiente audiencia de integración, recayendo el azar en los Sres. Ministros Dres. Eduardo Turell y Edgardo Ettlín (fs. 461 y 467).

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, integrada y por unanimidad, considera que procede revocar

la condena dispuesta por responsabilidad legislativa, desestimando a su respecto la demanda entablada aunque por fundamentación diversa, y rechazar la recurrencia ejercitada en vía adhesiva.

II) Se ingresará en primer lugar al recurso de casación deducido por el representante del Poder Legislativo.

Conforme surge de la demanda, la actora, en su calidad de psicóloga egresada del Instituto de Psicología del Uruguay acciona por responsabilidad del Estado por acto administrativo (Comisión Especial, Ministerio de Educación y Cultura, Poder Ejecutivo) y por responsabilidad del Estado por acto legislativo a fin de que se le abone la reparación de los daños que alega le causaron los arts. 2 y 3 de la Ley No. 17.154, de agosto de 1999, que adoptó normas relativas al ejercicio de la profesión de psicólogo y que luego fue reglamentada por el Decreto No. 361/002 de setiembre de 2002, y el acto administrativo por el cual se le inhabilitó para ejercer su profesión.

Al amparo de lo dispuesto en el art. 3 de la citada ley, la accionante tramitó, en el expediente No. 2003/01106, la habilitación de su título por parte de la Comisión Especial creada en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Ante esa solicitud, recayeron dos resoluciones de inhabilitación para el ejercicio de su profesión, las que recurrió en vía

administrativa sin éxito hasta que se le notificó el cese de su actividad profesional el 2 de agosto de 2010. Como consecuencia de ello, presentó su renuncia al cargo que ocupaba en la Asociación Española y le comunicó a sus pacientes particulares su imposibilidad de continuar atendiéndolos (fs. 28 a 46 vto.).

Al contestar la demanda el representante del Poder Legislativo indicó que el plazo cuatrienal de caducidad respecto de acciones de responsabilidad por acto legislativo debe contarse a partir de la sanción de la Ley o bien a partir del transcurso de diez días posteriores a su publicación, razón por la que plantea excepción de caducidad (fs. 198 y ss.).

Por Sentencia Interlocutoria No. 3241/2011 se acogió en primera instancia la excepción de caducidad opuesta por el Poder Legislativo, continuando las actuaciones únicamente respecto al demandado Poder Ejecutivo (fs. 242/249). El fallo fue apelado y mediante Interlocutoria No. 104/2012, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to. Turno decidió revocar la interlocutoria apelada, desestimando la excepción de caducidad (fs. 285 a 286 vto.).

III) En esta etapa del análisis, el Sr. Ministro Dr. Larrieux, siguiendo el criterio expuesto conjuntamente con el Dr. Ruibal en Sentencia No. 467/2013, estima corresponde desestimar el reclamo por responsabilidad legislativa, en mérito de haber operado la

caducidad, posición compartida por el Sr. Ministro integrante Dr. Turell en cuanto a la procedencia del análisis de la caducidad en esta instancia procesal y a la forma en la que se computa el plazo.

Si bien el Tribunal revocó el fallo de primera instancia y desestimó la excepción de caducidad, nada obsta a que la Corporación la releve de oficio. Además, como se consignó en el citado fallo: *"Como se ha sostenido constantemente, si bien la caducidad resulta regulada legalmente como una excepción previa, el inciso final del artículo 133 del Código General del Proceso dispone que el Tribunal relevará de oficio la caducidad, en igual sentido se expresa el art. 24 nal. 2 del citado Código, respecto a la facultad del Juez de relevar de oficio las excepciones que el Código le faculta (cfr. Tarigo, en Lecciones cit. pág. 178).*

A su vez, el art. 216 del C.G.P. otorga la facultad de modificar una sentencia interlocutoria firme que no ponga fin al proceso, en la sentencia definitiva, siempre que ello no importe retrotraer el procedimiento".

Siguiendo con los fundamentos expuestos en la Sentencia citada No. 467/2013, en tanto la demanda fue propuesta en hipótesis de responsabilidad legislativa, es la vigencia de la Ley la que señala el momento a partir del cual podría accionarse. En la medida que la Ley No. 17.154 fue publicada en el Diario Oficial el

27 de agosto de 1999 y la demanda fue interpuesta el 15 de abril de 2011, "...el término de caducidad para la reclamación, en ausencia de causas impeditivas objetivas para su ejercicio, de conformidad a lo dispuesto en el art. 39 de la Ley No. 11.925, al momento de promoverse la demanda, ya había operado.

Como lo indicó la Corporación por mayoría en Sentencia No. 905/2012: '... es la fecha de vigencia de la Ley la que señala el momento a partir del cual podían accionar los promotores, y no la actuación de la Comisión, actuación que '... no da origen al renacimiento del plazo alguno, porque su participación no va más allá de la aplicación de la norma que regulaba la situación de las actoras...'

...En tal sentido, como se consignó en el fallo recurrido, la posibilidad '... de reclamar la responsabilidad que ahora se invoca nació en esa oportunidad y nada varía que mientras no existiera resolución firme de la Comisión las actoras pudieran continuar en el ejercicio de la profesión (art. 7 de la Ley)'

Porque la comparecencia ante la Comisión era una opción posible en tanto también podían solicitar el reconocimiento total o parcial de sus estudios ante la Universidad de la República, otras universidades o institutos universitarios (art. 5 de la Ley).

Y en ese caso el ejercicio de

cualquiera de las opciones otorgadas por la Ley no puede significar modificación en el sistema de cómputo del plazo de caducidad para la promoción de la acción de responsabilidad quedando el sistema en manos de la voluntad de los presuntos damnificados que ya conocían las circunstancias de hecho en que se sustenta la responsabilidad...'" (cfe. fallo citado).

Este criterio coincide con el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4to. Turno, integrado por el Dr. Turell que en Sentencia No. 30/12 y en lo que es de aplicación al caso se sostuvo: *"En tanto la demanda se propuso en hipótesis de responsabilidad legislativa, la fecha de vigencia de la ley señala el momento a partir del cual podía accionarse por lo que a la promoción de las actuaciones ya había transcurrido el plazo hábil para accionar.*

La actuación de la Comisión no da origen al renacimiento de plazo alguno, porque su participación no va mas allá de la aplicación de la norma que regulaba la situación de las actoras...".

"...La posibilidad de reclamar la responsabilidad que ahora se invoca nació en esa oportunidad y nada varía que mientras no existiera resolución firme de la Comisión las actoras pudieran continuar en el ejercicio de la profesión (art. 7 de la ley).

Porque la comparecencia ante

la Comisión era una opción posible en tanto también podían solicitar el reconocimiento total o parcial de sus estudios ante la Universidad de la República, otras universidades o institutos universitarios (art. 5 de la ley).

Y en ese caso el ejercicio de cualquiera de las opciones otorgadas por la ley no puede significar modificación en el sistema de cómputo del plazo de caducidad para la promoción de la acción de responsabilidad quedando el sistema en manos de la voluntad de los presuntos damnificados que ya conocían las circunstancias de hecho en que sustentan la responsabilidad".

La solución propuesta hace improcedente el análisis de los agravios deducidos por el representante del Poder Legislativo, dado que todos se encuentran dirigidos a señalar que la ley no fue la que estableció que la única competencia notoria sea la experiencia clínica ni que la única competencia notoria sea la adquirida en el país, criterios fijados por la Comisión.

IV) En cuanto a la temática relativa a la caducidad, el Dr. Chediak y el redactor de la presente reiteran la posición que expusieron en Pronunciamiento No. 467/2013, citando los fundamentos desarrollados en discordia extendida conjuntamente a Sentencia No. 905/2012, oportunidad en la que sostuvieron: "Corresponde señalar que la exigibilidad supone la existencia del derecho y además, que éste, pueda ejercerse

mediante la acción que lo tutela. En el caso se entiende que le asiste razón a las accionantes cuando señalan que el daño que se reclama deriva de la imposibilidad de trabajar y esa imposibilidad devino mucho tiempo después de la entrada en vigencia de la Ley No. 17.514.

Del propio art. 7 de la referida Ley surge que: 'Los profesionales referidos en el art. 3o. de la presente Ley, que hayan solicitado la habilitación de su título en las condiciones establecidas en la citada disposición, podrán ejercer su profesión hasta tanto no exista una resolución firme de la Comisión especial creada por el artículo 4o. de la presente Ley'.

Del que se desprende sin lugar a dudas que fueron las resoluciones de la Comisión especial que se dictaron en cumplimiento de la Ley No. 17.514 que denegaron a las comparecientes la habilitación para ejercer la profesión de Psicólogas las que generaron el daño indemnizable, por lo que es a partir de ese momento que corresponde comenzar el cómputo de la exigibilidad reclamada por el art. 39 de la Ley No. 11.925.

Como surge de autos conforme a la reseña anteriormente realizada, las actoras ejercieron su profesión hasta que la Comisión especial se expidió por lo que no era requerible exigir que dedujeran la demanda indemnizatoria dentro del plazo de cuatro años contados desde la entrada en vigencia de la referida Ley sino desde el momento en que se produjo el daño, esto es, a partir de

la resolución denegatoria de la Comisión.

Como se señalara en Sentencia No. 202/01, en términos enteramente aplicables al subexamine, citando a Cassinelli Muñoz, '... la disposición legal en cuestión no dice que sean exigibles: dice que puedan ser exigibles, expresión que gramaticalmente es criticable, pero...flexibiliza su interpretación y permite señalar que esa posibilidad de ser exigible, puede comprender tanto aspectos de derecho como aspectos de hecho'.

Agregando más adelante: 'No basta que jurídicamente sea legítimo el ejercicio de la acción, sino que además para que pueda ser exigible -no solamente sea jurídicamente exigible- haya una posibilidad práctica del ejercicio de la acción. Por ejemplo, si se sabe que hay un daño, pero todavía no se tiene una manera de evaluarlo para saber si vale la pena o no iniciar una acción, puede ser razonable decir que no se computará el plazo, que no empezará a correr el plazo contra el interesado, mientras no lleguen a su conocimiento los elementos mínimos para que se pueda tomar una decisión racional acerca de si ejercer o no la acción de reparación...' ('Primer Coloquio: Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción', Ed. Universidad Ltda., pág. 17).

Postura que coincide con la que anticipara Enrique Sayagués Laso, para quien la

exigibilidad se verifica: '... desde que se produzcan los hechos que la originan' (Tratado..., T. I, Ed. 1988, pág. 583; Sentencia No. 47/99 y demás a las que ella se remite).

Y en el caso es claro que el hecho en cuestión es la resolución denegatoria de la Comisión Especial acaecida el 7 de agosto de 2003".

Trasladando tales conceptos al subexamine cabe precisar que el art. 3 de la Ley No. 17.154 prevé que las solicitudes de habilitación podrían presentarse dentro del plazo de 180 días a contar desde que se reglamentara la ley, lo que ocurrió recién el 12 de setiembre de 2002, cuando el Poder Ejecutivo dictó el Decreto No. 361/2002.

Además, conforme a lo establecido en el art. 7 de la ley, la actora pudo ejercer su profesión hasta que la Comisión Especial creada en virtud del art. 4 de la ley dictó su resolución firme al respecto.

Esta resolución le fue notificada personalmente a la promotora el 7 de setiembre de 2009. Por ello, teniendo en cuenta esta fecha, el hecho de que la actora recurrió en vía administrativa la resolución que la inhabilitó para ejercer su profesión (fs. 23-26) y que la demanda se presentó el 15 de abril de 2011 (nota de cargo a fs. 46 vto.), cabe concluir que en el caso no operó la caducidad cuatrienal consagrada en el art. 39 de la Ley No. 11.925.

Se coincide en consecuencia con la decisión adoptada por la Sala en Sentencia No. 104/2012 que en fecha 1º de agosto de 2012 dispuso desestimar la excepción de caducidad (fs. 285-286 vta. pieza 1).

V) En cuanto al mérito, el Dr. Chediak y el redactor de la presente reiteran la posición que sostuvieron en Sentencia No. 467/2013, lo que determina corresponda hacer lugar a los agravios ejercitados por el codemandado Poder Legislativo recurrente en casación, posición compartida por el Dr. Ettlín.

En el pronunciamiento citado se expresó, en términos enteramente aplicables al subexamine: *"La responsabilidad por acto legislativo aparece como una garantía de la reforma republicana de gobierno, que sirve para asegurar la vigencia del principio de igualdad, por lo que la restricción de los derechos individuales debe obedecer al criterio de justicia (arts. 7, 8 Carta) según la cual todas las personas son iguales ante la Ley y cuyo corolario no es otro que el principio de igualdad ante las cargas públicas; y la misma está sujeta a una serie de condiciones que deben de aplicarse estrictamente, que el daño sea especial, excepcional (excediendo a los sacrificios normales propios de la vida en sociedad, afectando directamente a un grupo pequeño de situaciones jurídicas distintas en su tratamiento al resto de las situaciones jurídicas) porque si se afecta por igual*

a todos o a un gran número de personas, si los efectos fueran realmente generales, no surgiría la obligación de indemnizar (Sayagués Laso, Tratado..., T. I, pág. 610, etc.; Cagnoni, en op. cit. pág. 69, etc.; Prat, en op. cit. pág. 89, etc.; Berro, en op. cit. págs. 62 y ss., 69 y ss.; Sentencia S.C.J. No. 10/993, No. 349/995, etc.)" (Sentencia de la Suprema Corte de Justicia No. 216/002, cf. Sentencia No. 240/007 del T.A.C. 4to.) (en Sentencia No. 3276/2011).

Ahora bien, en la situación de autos donde el legislador ha afrontado un tema de evidente interés general sanitario, dando diversas, alternativas a quienes fueran titulares de un 'título diferente', ya sea mediante el proceso de habilitación por la Comisión Especial para quienes 'tengan competencia notoria y título diferente' (art. 3) o 'solicitar el reconocimiento total o parcial de sus estudios en la Universidad de la República u otras universidades o institutos universitarios habilitados por el Estado' (art. 5), no surge se hubiere irrogado a las actoras daño resarcible de origen legislativo.

En ese entendido se coincide con la solución a que arribó por el Tribunal ad quem, compartiendo lo expuesto en la impugnada cuando dice: '... sin perjuicio de la complejidad de la cuestión en debate, a criterio de la Sala, no se configura en la especie responsabilidad legislativa que sustente daño resarcible alguno, en tanto se dictó una norma con carácter general a

fin de establecer un determinado estándar de exigencia y calidad, fincado en exigir título universitario para el ejercicio de la profesión de Psicólogo. Ello, sin violentar el principio de igualdad, habida cuenta que previó los mecanismos necesarios a fin de validar los títulos terciarios diferentes a los previstos en el art. 2 literal A de la Ley, o el reconocimiento total o parcial de estudios, conforme a la Ley, ante la Universidad de la República u otro instituto universitario habilitado.

En efecto, es de verse que en forma lícita y persiguiendo el fin de salvaguarda de la salud pública, en el marco de los arts. 7 y 44 de la Constitución, se sanciona la Ley estatuyendo el procedimiento para que el Psicólogo egresado de instituto terciario no universitario adquiera el reconocimiento estatal de su título, lo que quedó librado al pronunciamiento de una Comisión Especial (integrada por el MEC, la UDELAR y la Universidad Católica del Uruguay)...' (fs. 2096 y vto.)".

Así, pues, no se configuró en la especie responsabilidad legislativa generadora de daño resarcible alguno, en la medida en que se dictó una norma con carácter general a fin de establecer un determinado estándar de exigencia y calidad, fincado en requerir título universitario para poder ejercer la profesión de Psicólogo. Ello, sin violentar el principio de igualdad, habida cuenta de que se previeron los mecanismos necesarios a fin de

validar los títulos terciarios diferentes a los previstos en el art. 2 lit. A de la Ley No. 17.154, o el reconocimiento total o parcial de estudios, conforme a la ley, ante la Universidad de la República u otro Instituto universitario habilitado.

VI) En lo que dice relación con el recurso de casación interpuesto por la parte actora, corresponde sea desestimado.

Ello por cuanto se agravia al haberse liberado de responsabilidad en los hechos al Poder Ejecutivo- Ministerio de Educación y Cultura por responsabilidad administrativa.

En lo que tiene que ver con esta responsabilidad, la promotora en su demanda señaló que con fecha 12 de agosto de 2003 la Comisión Especial del Ministerio de Educación y Cultura adoptó la resolución denegatoria respecto de la solicitud que formulara de su habilitación para el ejercicio profesional, resolución que fue revisada en virtud de los recursos administrativos interpuestos por la interesada y también de oficio por parte del propio Ministerio de Educación y Cultura.

Como indicó la Sala, la accionante se encontraba legitimada para impugnar la legalidad del Decreto No. 361/2002, como acto contentivo de la reglamentación general, además de quedarle igualmente habilitada la impugnación administrativa de los actos expresos o tácitos que posteriormente se dictaron en

aplicación de aquélla. La Sra. P. oportunamente recurrió la resolución expresa dictada por la Comisión, que justamente en aplicación de la citada norma general denegó la solución de habilitación.

El Sr. Ministro Dr. Larrieux, según criterio que ha expuesto en reiteradas oportunidades, sostiene que no sólo se encontraba legitimada para impugnar la legalidad del Decreto No. 361/2002, sino que, como decreto reglamentario que es, debió ser objeto de recurso por parte de la Sra. P. .

Obsérvese que la Comisión Especial fundó la denegatoria de la solicitud de habilitación del título de psicólogo de la compareciente en lo dispuesto por la Ley No. 17.154 y por el Decreto No. 361/002 de 12 de setiembre de 2002, decreto éste que no fue impugnado por la interesada, en consecuencia, estima que al no agotarse la vía administrativa del decreto que contiene la reglamentación general, no puede pretender la reparatoria fundándose en la Resolución de la Comisión Especial que lo fue en aplicación de la normativa general reseñada.

Conforme manifestara en otras ocasiones, el Sr. Ministro Dr. Larrieux estima que la promotora carece de legitimación activa para promover el presente accionamiento, por ausencia de un requisito de procedibilidad. Para demandar la reparación de los daños causados por un acto administrativo debe agotarse en forma

previa la vía administrativa mediante interposición de los recursos administrativos que correspondan (cfe. Sentencia No. 467/2013, ya citada en un caso similar al subexamine).

VII) El Dr. Chediak y redactor de la presente reiteran lo expuesto en el pronunciamiento citado *ut supra* en el que en cuanto a la acción propuesta contra el Poder Ejecutivo, puntualizaron que: "...no coinciden con el criterio sustentado por la Sala, en cuanto a la improcedencia de la acción en virtud de que '...las decisiones administrativas devinieron firmes, y no se transitó la vía anulatoria del caso ante el T.C.A...' (fs. 2096 vto.).

Al respecto, corresponde precisar que a partir de la reforma del art. 312 de la Carta, cuando la acción incoada se trata de una reparatoria patrimonial, no corresponde exigir el previo agotamiento de la vía administrativa, conforme los fundamentos ampliamente desarrollados por la Corte en Sentencia No. 2917/2012 a los cuales cabe remitirse.

En cuanto al mérito, consideran los referidos Ministros y el redactor, que no les asiste razón a las recurrentes cuando alegan que el Ministerio de Educación y Cultura incurrió en responsabilidad a la hora de reglamentar la Ley No. 17.154.

En la medida que el Decreto reglamentario, como bien lo indicó el 'a quo' no se apartó de la Ley, ni exigió mayores requisitos que los

establecidos por aquella, que justamente dejó librado al Poder Ejecutivo precisar el alcance normativo (fs. 2009).

'A la luz de la norma legal, la expedición del título de Psicólogo por parte de un Instituto Privado Terciario no Universitario, no comporta, por sí solo, presunción de competencia notoria, como sostienen las actoras. Y esto porque la propia Ley prevé, para los titulares de 'títulos diferentes' la solicitud de habilitación, donde los interesados deberán acreditar justamente la competencia notoria. Ergo, la norma no presume su configuración, sino que requiere prueba útil de dicho extremo habilitante'.

Como sigue señalando la sentenciante de primer grado, conforme lo establecido por el art. 4 de la Ley No. 17.154, no sólo delegó al Poder Ejecutivo su reglamentación (art. 8) sino que a texto expreso estableció que será la propia Comisión Especial la que en forma individual y fundada, resolverá de acuerdo a los requisitos que ella misma establezca.

Aplicando las referidas consideraciones al subexamine, se advierte que en el caso de la actora, el rechazo de su solicitud de habilitación se produjo por cuanto no pudo acreditar la competencia notoria al momento de entrada en vigencia de la Ley, por lo que no cabe sino concluir, como en el pronunciamiento citado que la actuación del Poder Ejecutivo al dictar Decreto Reglamentario y de la Comisión Especial al evaluar la

situación de la promotora se ajustó a las previsiones dispuestas por el marco legal previsto en la Ley No. 17.154.

El Ministerio de Educación y Cultura no incurrió en responsabilidad administrativa por cuanto no se apartó de la ley ni exigió mayores requisitos que los establecidos por ésta, la cual, justamente dejó librado al Poder Ejecutivo precisar su alcance normativo.

El Sr. Ministro integrante Dr. Turell coincide con la solución desestimatoria de los agravios propuestos por la parte actora en su adhesión, señalando que la casación se sustenta en que la Comisión introdujo "una nueva exigencia (en este caso ilegal e imputable al M.E.C.), a saber, acreditación de competencia notoria en territorio nacional" (fs. 433 vto.). Fundamento que fue expuesto genéricamente al proponerse la pretensión (num. 11 en fs. 34 vto.).

Fue abordado puntualmente por el *ad quem* tal como surge de las precisiones que efectúa a fs. 392 vto. y 393 in fine a vto. por lo que resulta ocioso analizar si la exigencia de desempeño en territorio nacional era o no ajustado a la ley; porque como sostuvo el tribunal de segundo grado, sin agravio de parte actora no se acreditó la competencia notoria por actividad alguna antes de la entrada en vigencia de la ley.

Lo que conduce a desestimar el recurso de adhesión a la casación interpuesto por la

parte actora.

VIII) Las costas, por su orden.

Por estos fundamentos, la Suprema Corte de Justicia integrada y por unanimidad,

FALLA:

ANÚLASE LA RECURRIDA, Y EN SU MÉRITO, CONFÍRMASE EL PRONUNCIAMIENTO DE PRIMERA INSTANCIA, QUE DESESTIMA ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA.

DESESTÍMASE EL RECURSO DE ADHESIÓN A LA CASACIÓN PLANTEADO POR LA PARTE ACTORA.

SIN ESPECIAL CONDENACIÓN.

PUBLÍQUESE Y OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

**DR. JORGE O. CHEDIAK
GONZÁLEZ**
PRESIDENTE DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

**DR. JORGE T. LARRIEUX
RODRÍGUEZ**
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

**DR. RICARDO C. PÉREZ
MANRIQUE**
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. EDUARDO TURELL
MINISTRO

DR. EDGARDO ETTLIN
MINISTRO

DR. FERNANDO TOVAGLIARE
ROMERO
SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA